

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 20. febrúar 2019
UST201902-001/R.G.F.
04.03

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál,
nr. 70/2012.**

Inngangur

Í ljósi hraðrar þróunar í málaflokknum og aukins umfangs alþjóðlegra og EES skuldbindinga á sviði loftslagsmála hefur verkefnum Umhverfisstofnunar fjölgæð mikið og þekking hjá mannauði stofnunarinnar aukist hratt. Það er því mikilvægt að nýta þessa þekkingu sem best til að takast á við þær áskoranir sem blasa við í loftslagsmálum. Hafa þarf í huga að forðast tvíverknað og að samþætta vel verkefni sem heyra undir mismunandi stofnanir og nýta krafta þeirra sem að málaflokknum koma sem allra best. Jafnframt er mikilvægt að samþætta og nýta vel þær afurðir sem verða til við að uppfylla alþjóðar og EES skuldbindingar um skýrslugjöf sem grundvöll í áætlanagerð og eftirfylgni við ákvarðanir um aðgerðir. Ef innlend og erlend skýrslugjöf er ekki nátengd er mikil hætta á að upplýsingar verði ekki samræmdar og getur það dregið úr trúverðuleika aðgerða stjórvalda.

Umhverfisstofnun telur að þær lagabreytingar sem frumvarpið fjallar um styrki umgjörð og stjórnsýslu loftslagsmála, en telur að kveða þurfi skýrar á um hlutverk Umhverfisstofnunar í lögnum við gerð aðgerðaráætlunar, loftslagsstefnu ríkisstofnanna og hlutverkaskiptingu á sviði fræðslu og upplýsinga um loftslagsmál. Samkvæmt 4. gr. laga um loftslagsmál nr. 70/2012 fer Umhverfisstofnun með framkvæmd laganna og er hlutverk Umhverfisstofnunar vegna framkvæmdar á viðskiptakerfi ESB með loftslagsheimildir og losunarbókhald vel skilgreint en önnur hlutverk þyrfti að skýra nánar.

Stofnunin leggur jafnframt til að kveða verði skýrar á um eðli þeirra upplýsinga og gagna sem Umhverfisstofnun getur krafíð um vegna losunar gróðurhúsalofttegundar. Auk þess eru gerðar nokkrar tæknilegar athugasemdir við einstaka greinar.

Athugasemdir við einstaka greinar

1.gr. frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 5. gr. laganna þar sem settar eru reglur um er gerð aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum og hlutverk aðila skýrð. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að hlutverk stofnunarinnar við gerð aðgerðaráætlunar og yfirferð yfir

framgang áætlunar verði nánar útfærð. Umhverfisstofnun leggur til að settur verði upp skýr ábyrgðarskipting milli verkefnastjórnar og stofnunarinnar þannig að tryggt sé að sú þekking sem til staðar er innan stofnunar nýtist sem best. Stofnunin ber í dag ábyrgð á að taka saman yfirlit yfir aðgerðir stjórnvalda og annarra aðila í loftslagsmálum og skila á tveggja ára fresti í samræmi við skuldbindingar okkar skv. EES-samningnum. Sú vinna krefst þess að þær aðgerðir sem settar eru fram af stjórnvöldum séu, vel skilgreindar, tímasettar og sett sé fram hvernig þær verði fjármagnaðar og hvaða árangri þær eiga að skila. Því er gríðarlega mikilvægt að tryggja að tillögur þær sem verkefnisstjórn er að vinna með séu rýndar frekar út frá þekkingu á raunlosun einstakra geira og er þekking innan stofnunarinnar til að gera slíkt.

Neðangreind mynd sýnir tillögu Umhverfisstofnunar að hlutverki verkefnisstjórnar, loftslagsráðs og Umhverfisstofnunar við gerð aðgerðaráætlunar ríkisstjórnar og yfirferð á framgang áætlunarinnar. Byggir þessi tillaga á meginhugmyndafræði sem fram kemur í frumvarpinu um hlutverk verkefnastjórnar en í stað þess að stofnunin sé með almennt ráðgjafarhlutverk er lagt til að hlutverk hennar sé nánar útfært.

Mynd 1. Flæðirit fyrir verkferil á gerð aðgerðaráætlunar ríkisstjórnar.

- 1. verkefnastjórn**
 - Tekur saman áætlanir einstakra geira og setur saman í samfelda aðgerðaáætlun og afhendir til Umhverfisstofnunnar. Tilgreindar aðgerðir þurfa að vera tímasettar, mælanlegar, fjármagnaðar og með skilgreind tölusett markmið um samdrátt á losun.
- 2. Umhverfisstofnun**
 - Gerir greiningu á stefnum og aðgerðum í drögum að aðgerðaáætluninni og áætlar áhrif þeirra á samdrátt í losun (svo kallað "ex ante").
 - Framreiknar áætlaða losun fram í tíman m.v. alþjóðlegar skuldbindingar m.v. þær stefnur og aðgerðir sem eru í gildi á þeim tíma.
- 3. Verkefnisstjórn**
 - Gerir drög að aðgerðaáætlun og sendir til Loftslagsráðs til rýni
- 4. Loftslagsráð**
 - Rýnir drög að aðgerðaáætlun og sendir verkefnisstjórn.
- 5. Verkefnisstjórn**
 - Vinnur lokadrög áætlunarinnar og sendir Ráðherra til samþykktar.
- 6. Verkefnisstjórn**
 - Verkefnisstjórn sendir Umhverfisstofnun samþykkta aðgerðaráætlun sem stofnunin setur inn í skýrslu í samræmi við skuldbindingar Íslands.
- 7. Verkefnastjórn**
 - Aðgerðaáætlun skal endurskoða og eftir atvikum uppfæra eigi sjaldnar en á 3-ára fresti sk. lið 1 til 6 þessa flæðirits.

Verkferil á gerð aðgerðaráætlunar ríkisstjórnar:

1. Verkefnastjórnin tekur saman áætlanir ráðuneyta og einstakra geira og setur saman í samfelda aðgerðáætlun og afhendir til Umhverfisstofnunar til frekari greiningar. Tilgreindar aðgerðir þurfa að vera tímasettar, mælanlegar og fjármagnaðar. Einnig þarf að vera skýr tölulegur ávinningur af aðgerðum ríkisstjórnarinnar. Umhverfisstofnun mun geta aðstoðað verkefnisstjórn við að áætla mögulegan árangur aðgerða miðað við þau gögn sem liggja fyrir hjá stofnuninni.
2. Umhverfisstofnun gerir greiningu á stefnum og aðgerðum í drögum að aðgerðaráætluninni og áætlar áhrif þeirra á samdrátt í losun (svo kallað "ex ante"). Umhverfisstofnun mun reikna áætlaða losun fram í tíman m.v. þær stefnur og aðgerðir sem koma fram og hafa verið sett mælanleg markmið fyrir. Öll þessi greiningarvinna er gerð í samræmi við núgildandi alþjóðlegar skuldbindingar og tímaramma þeirra. Umhverfisstofnun sendir síðan greiningu sína til verkefnisstjórnar.
3. Verkefnisstjórn tekur við greiningum og gerir drög að aðgerðaráætlun og sendir til loftslagsráðs.
4. Loftslagsráð rýnir drög að aðgerðaráætlun og sendir athugasemdir sínar til verkefnisstjórnar.
5. Verkefnisstjórn sendir drög að aðgerðaráætlun til ráðherra til samþykktar.
6. Verkefnisstjórn sendir Umhverfisstofnun samþykkta aðgerðaráætlun sem stofnunin setur inn í skýrslu í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum um Stefnur og aðgerðir Íslands ásamt frameiknaða losun.
7. Aðgerðaráætlun skal endurskoða og eftir atvikum uppfæra eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

Mynd 2. Flæðirit yfir verkferil á eftirfylgni á aðgerðum aðgerðaráætlunar ríkisstjórnar.

1. Verkefnisstjórn
 - Undirbýr árlega rýni á framgangi aðgerðaráætlunar.
2. Umhverfisstofnun
 - Sendir verkefnisstjórn upplýsingar um söguleg losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við nýjustu gögn samkvæmt alþjóðlegum skilum 1. Maí ár hvert.
 - Sendir verkefnisstjórn skýrslu um Stefnur og aðgerðir Íslands ásamt framreknaðri losun á 2 ára fresti.
 - Gerir greiningu á hvaða tölulegur árangur náðist með aðgerðum ríkisstjórnar. Greiningin byggir m.a. á losunarbókhaldi og framreknaðri losun Íslands miðað við tilgreindar aðgerðir ríkisstjórnar .
3. Verkefnisstjórn
 - Vinnur að og skilar skýrslu til ráðherra um framgang aðgerðaáætlunar. Til þess notar stjórnin m.a. upplýsingar sem koma fram í greiningu Umhverfisstofnunar á framgangi aðgerða ("ex post"), og upplýsingum um sögulega losun.
 - Uppfærir aðgerðaáætlun í samræmi við niðurstöður Umhverfisstofnunnar og stjórnarinnar skv. lið 1 til 6 í flæðiriti "Flæðirit yfir verkferil á gerð aðgerðaráætlunar ríkisstjórnar".

Eftirfylgni á aðgerðum aðgerðaráætlunar

1. Verkefnisstjórn undirbýr árlega rýni á framgangi aðgerðaráætlunar.
2. Umhverfisstofnun sendir verkefnastjórn gögn sem nýtist við greiningar á framgangi aðgerðaráætlunar um sögulega losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi (niðurstöðu NIR) 1. maí ár hvert. Umhverfisstofnun mun á tveggja ára fresti greina áhrif sérstakra aðgerða á heildarsamdrátt í losun þar sem hægt er. Í sumum tilvikum gæti verið hægt að greina áhrifin af nokkrum aðgerðum sem hafa áhrif á sama geira. Einnig framreknað Umhverfisstofnun áætlaða losun fram í tíman m.v. þeir stefnur og aðgerðir sem eru í gildi. Öll þessi greiningarvinna er gerð í samræmi við núgildandi alþjóðlegar skuldbindingar og tímaramma þeirra
Umhverfisstofnun sendir verkefnisstjórn á 2 ára fresti skýrslu um Stefnur og aðgerðir Íslands ásamt framreknaðri losun. Mikilvægt er að samantekt áætlana frá verkefnastjórnuninni berist Umhverfisstofnun að minnsta kosti ári fyrir skil stofnunarinnar á framrekningum um losun Íslands til ESB (sem er 15. mars hvers árs sem endar á oddatölu). Einnig bendir Umhverfisstofnun á að æskilegt sé að aðgerðaáætlánir í loftslagsmálum séu gerðar í samræmi við tímabil sem gilda fyrir skil á framrekningum losunar samkvæmt alþjóðaskuldbindingum. Samkvæmt 14.gr. reglugerðar 525/2013 er kveðið á um að framrekningar um losun skulu ná til næstkomandi 4 ára sem enda á 0 eða 5.
3. Verkefnastjórnin vinnur að og skilar skýrslu til ráðherra um framgang aðgerðaáætlunar og notar m.a. til þess upplýsingar sem koma fram í greiningu Umhverfisstofnunar á niðurstöðum á framgangi aðgerða. Stjórnin uppfærir aðgerðaráætlun í samræmi við niðurstöður Umhverfisstofnunar og stjórnarinnar.

Framangreind tillaga er í samræmi við nýlegar ráðleggingar loftslagsráðs um að koma þurfi á fót varanlegum vettvangi eftirfylgni á sviði loftslagsmála og kemur fram í álitsgerð ráðsins, dagsett 12. desember 2018. Ráðið leggur sérstakur eftirlitsaðili verði fengin með loftslagsverkefnum og stefnumörkun á vegum stjórnvalda. Sá aðili hefði þá heimildir til að draga saman upplýsingar um öll verkefni sem eru í gangi, markmiðin sem þeim er ætlað að ná og um framgang þeirra. Slíkur aðili yrði að hafa vald til að kalla eftir upplýsingum úr stjórnkerfinu eftir þörfum og myndi þá sjá um að birta þau opinberlega á aðgengilegu og skiljanlegu formi svo almenningur fái á einum stað yfirlit yfir stöðuna, hvað gengur vel og hvað miður hverju sinni og hvaða valkostir eru í stöðunni. Slík birting skapar þá þrýsting á þá sem fara með verkefni að standa sig vel.

Umhverfisstofnun þarf að fá ofangreindar upplýsingar vegna hlutverks síns sem ábyrgðaraðili loftslagsbókhalds Íslands og getur því tekið við slíkum verkefnum.

- Umhverfisstofnun leggur til að 1. mgr. 5.gr. verði svohljóðandi

„Ráðherra lætur gera aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Í aðgerðaáætluninni skal setja fram tillögur að aðgerðum sem eru tímasettar, mælanlegar, fjármagnaðar og með skyran áætlaðan tölulegan ávinnung til að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi svo að stjórnvöld fái staðið við stefnu sína og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Í aðgerðaáætluninni skal koma fram mat á áætluðum kostnaði við framkvæmd aðgerðanna sem þar eru lagðar til.“

- Einnig er lagt er til að bætt verði við nýrri málsgrein á eftir 4. mgr. 5.gr. svohljóðandi

„Umhverfisstofnun skal gera úttekt á hvaða tölulegur árangur hefur náðst með aðgerðum ríkisstjórnar í loftslagsmálum og upplýsa verkefnastjórn um þann árangur.“

Aðlögun að loftslagsbreytingum (5.gr.a)

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er kveðið á um að hér sé um að ræða nýtt ákvæði um áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum. Í 5.gr. a er vísað í 5.gr. um aðgerðaráætlun. Ekki er ljóst hver tengingin á milli þessara tveggja áætlana á að vera.

Miðlun fræðslu og upplýsinga um loftslagsmál til einstaklinga, fyrirtækja og stofnanna (5.gr.b)

Samkvæmt 5.gr.b er loftslagsráði gefið það hlutverk að miðla fræðslu og upplýsingum um loftslagsmál til einstaklinga, fyrirtækja og stofnanna. Umhverfisstofnun fagnar aukinni áherslu á fræðslu um loftslagsmál. Umhverfisstofnun hefur þegar það hlutverk að sinna upplýsingagjöf og fræðslu í fjölmögum þeirra málaflokka sem stofnunin hefur umsjón með, en meðal þeirra eru þættir sem eru öðrum þræði loftslagsmálefni svo sem úrgangsmál, matarsóun, samdráttur í neyslu, græna hagkerfinu, skólpmál og ETS kerfið. Stofnunin vinnur eftir úrgangsforvarnarstefnunni Saman gegn sóun og hefur sinnt fræðslu

til almennings, fyrirtækja og stofnana um hringrásarsamfélagið, matarsóun og margt fleira. Eins er ljóst að ábyrgð stofnunarinnar á losunarbókhaldi Íslands tryggir að stofnunin býr yfir miklu magni gagna sem nýtast inn í fræðslu og upplýsingagjöf.

- Lagt er til að styrkur stofnunarinnar verði nýttur til að sinna fræðslu og upplýsingagjöf til almennings á sviði loftslagsmála.

Ráðgjöf um loftlagsstefnu stjórnvalda (5.gr.c)

Hlutverk Umhverfisstofnunar um loftlagsstefnu stjórnvalda samkvæmt 3.mgr. stjórnarráðsins og ríkisstofnanna skv. 3.mgr. 5.gr.c er Umhverfisstofnun stofnunum ríkisins til ráðgjafar varðandi aðferðarfræði og mælingar á losun og árangri aðgerða skv. 1. mgr. sem vísar til loftlagsstefnu.

Í greinargerð með 5.gr.c (sem vísað er í sem 5.gr.b í grg.) er kveðið á um að Umhverfisstofnun leiðbeini ríkisstofnunum um gerð og framkvæmd loftslagsstefnu. Í umfjöllun um meginnefni frumvarpsins er kveðið á um ráðgjafarhlutverk Umhverfisstofnunar og er þar vísað til verkefnisins Grænna skrefa.

Ákvæði 5.gr. c sem takmarkast við aðferðarfræði og mælingar og losun á árangri er því mun þrengra en gert er ráð fyrir í greinargerð þar sem fjallað er um hlutverk stofnunarinnar í þessu sambandi.

Taka þarf fram að átt er við mælingar á losun og árangur aðgerða í innri rekstri stofnanna, sbr. ábyrgðarsvið græns bókhalds, en ekki ytri áhrifasvið eða verkefni stofnanna.

Mikilvægt er að einhver hafi eftirfylgnihlutverk með því að stofnanir setji sér loftslagsmarkið og innleiði aðgerðir til að tryggja árangur. Umhverfisstofnun leggur til að það hlutverk fari til stofnunarinnar enda fellur það vel að núverandi hlutverki í verkefni Grænna skrefa í ríkisrekstri og græns bókhalds. Jafnframt myndi stofnunin taka saman árlega árangur stofnana ríkisins.

- Lagt er til að 5.gr.c lesist þannig:

Loftslagsstefna stjórnvalda.

„Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins skulu setja sér loftslagsstefnu, markmið og innleiða aðgerðir um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun.

Stýrihópur loftslagsstefnu Stjórnarráðsins fylgir eftir loftslagsstefnu Stjórnarráðsins, skv. 1. mgr. og kemur eftir atvikum með tillögur að því hvernig má bæta árangur þeirra.

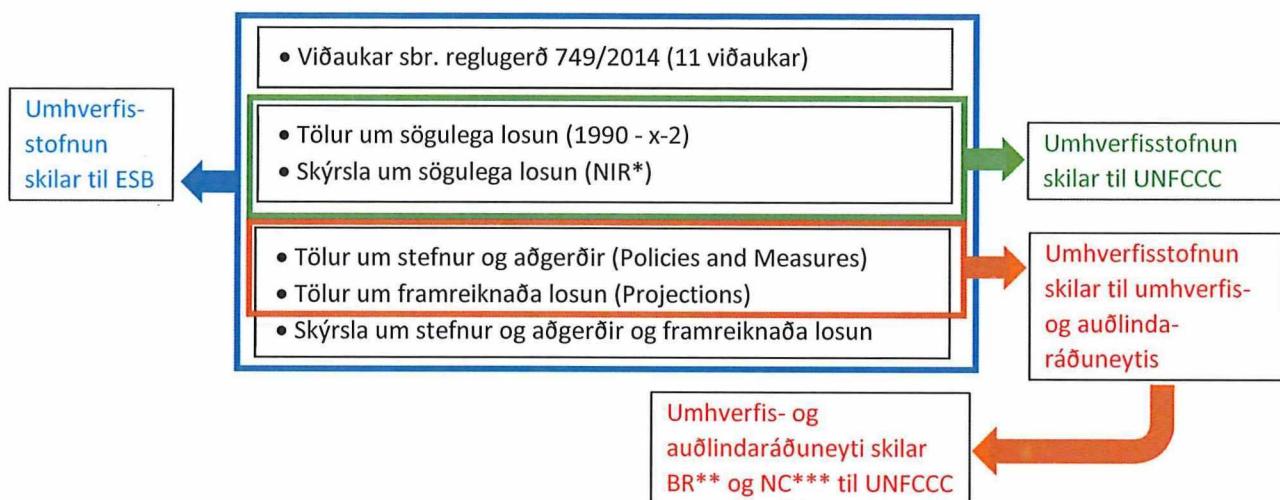
Umhverfisstofnun skal veita stofnunum ráðgjöf varðandi mælingar á losun og árangri aðgerða vegna innri reksturs stofnanna sbr. 1. mgr.

Umhverfisstofnun hefur eftirlit með því að stofnanir setji sér loftslagsstefnu sbr. 1. mgr. og innleiði aðgerðir samkvæmt henni. Umhverfisstofnun skal gera árlega skyrslu um árangur stofnana ríkisins.

Losunarbkhalð (6.gr.)

Samkvæmt 6.gr. laganna heldur Umhverfistofnun áfram bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis. Það er mikilvægt að skylda til upplýsingaskila vegna losunarbkhalðs sé skýr. Skuldbindingar Íslands samkvæmt alþjóðaskuldbindingum varða bæði upplýsingar og tölfræðileg gögn um sögulega og framreiknaða losun ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir.

Mynd 3. Gagnaskil til ESB og Loftslagssamnings (UNFCCC).



Skil til ESB skv. reglugerð (ESB) 525/2013 um stjórntæki til vöktunar og skýrslugjafar um losun gróðurhúsalofttegunda og einnig skýrslugjafar um annars konar upplýsingar innlands eða á svíði sambandsins sem snerta loftslagsbreytingar sem fellir úr gildi ákvörðun nr. 280/2004/EB, og skv. COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 749/2014 on structure, format, submission processes and review of information reported by Member States pursuant to Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.

*NIR: National Inventory Report. **BR: Biannual Report. ***NC: National Communications.

Til að tryggja að Umhverfisstofnun fái líka gögn sem eru nauðsynleg til að geta áætlað framreiknaða losun, og tekið saman upplýsingar um stefnur og aðgerðir í loftlagsmálum vegna skýrslugjafar sem Ísland ber að skila til ESB og til Loftslagssamningsins (UNFCCC) er lagt til að 6.gr. laganna verði breyttt.

- Lagt er til að bætt verði inn í 6.gr. 2.mgr. textanum á eftir orðunum gögn og upplýsingar í 2. línu 2.mgr. “er varða sögulega og framreiknaða losun ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftlagsmálum”

6. gr. laganna orðast þá svo:

“Umhverfisstofnun heldur bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á því svíði.

Umhverfisstofnun er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar er varða sögulega og framreiknaða losun ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftslags-

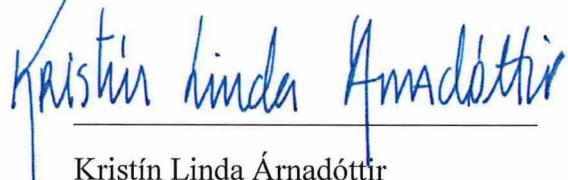
málum, sem þeir búa yfir varðandi starfsemi sína, rekstur og innflutning á vörum sem stofnunin þarfust vegna losunarbókhalds samkvæmt þessari grein. Skyld er að veita Umhverfisstofnun upplýsingar á því formi sem stofnunin óskar eftir eða um er samið og innan þeirra tímamarka er kveðið er á um í reglugerð skv. 3. mgr.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um hvaða aðilum ber skylda til að taka saman gögn og hvaða gögnum ber að skila til Umhverfisstofnunar, form gagna og tímafresti.”

Virðingarfallst,



Elva Rakel Jónsdóttir
Sviðsstjóri



Kristín Linda Árnadóttir
Forstjóri

Viðauki: KostnaðaraukiVegnaUmsagnarUSTLoftslagslog.docx